

HANS ESPING

Förvaltningsrätt
och
reformpolitik



Department of Sociology of Law
University of Lund, Sweden
Report Series 1-1983

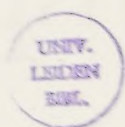


Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41546725_0042

HANS ESPING

Förvaltningsrätt
och
reformpolitik



Den offentliga politikens samhällekonomiska effektivitet är naturligtvis intressant under alla omständigheter. Men det är klart att ju mer ambitiös politiken blir, ju mer den ingriper i medborgarnas livssituation och ju mer resurser den tar i anspråk desto mer angeläget blir det att studera och bedöma politikens innehåll och effektivitet. Efterkrigstidens offentliga expansion i alla avseenden gör effektivitetsfrågorna och den kritiska analysen särskilt aktuell.

Vi har i olika funktioner haft anledning att fundera över denna problematik under lång tid. Den här presenterade framställningen är delvis en slags partiell biografi över en intellektuell utveckling som sträcker sig över minst en tioårsperiod. Men det är också ett försök till lägesbestämning och ett förslag till avstamp för fortsatt arbete.

1 Bakgrunden

Våra första försök utgick från det senare 60-talets föreställningar om offentliga verksamheter, programbudgetering och planering. Den rationalitetsoptimism som präglade föreställningarna tog slut. Bl a Peter Gorpe (1) har skildrat en del av den intellektuella baksmällan och reaktionen. Men dessa föreställningar eller modeller var, medan de gällde, både suggestiva och i någon mening auktoriserade. Vårt första konkreta uppdrag från finansdepartementet var att utreda frågan att registrera och bedöma effektiviteten i den statliga förvaltningen. Direktiven antydde inte någon tvekan om att detta var möjligt. De modeller som skulle användas var också väl specificerade och utgångspunkterna rigida. Allteftersom arbetet fortskred i en iterativ process av exempel och analys tvangs vi emellertid att väsentligt nyansera och komplicera frågeställningarna.

Slutrapporten 1976 (2) blev också mera en lista över intellektuella och praktiska svårigheter än den önskade receptsamlingen. Koncentrerat kan slutsatserna av detta arbete sammanfattas i följande punkter:

- de politiska målen är oftast oklara, dolda eller obefintliga i den konventionella programbudgetmeningen
- planeringssituationen i de verkställande organisationerna blir avgörande för hur politiken kommer att förstås och formuleras som styrning
- de legala och organisatoriska former man väljer för att verkställa politiken påverkas av sociala krafter och samband som är ganska okända
- en i och för sig godtycklig systemavgränsning blir avgörande för vad som skall behandlas som effekter
- i vilket fall går det mycket sällan att isolera effekterna av ett visst politiskt program från rörelserna i övrigt i samhället.

Det bör till vårt försvar sägas att många andra kom till liknande uppgivna slutsatser. En del av den resulterande frusteringen kanaliserades till en mera sofistikerad utvärderingsforskning där man försökte komma till rätta med problemen. I USA var kanske Suchman (3) och Weiss (4) föregångarna inom denna riktning, i Sverige Robert Bell och olika forskare inom utbildningsområdet (5). Andra försökte skapa nya paradigmer för offentlig politik och administrativt beslutsfattande. Med var och en sina utgångspunkter kan Charles Lindblom (6), James March (7), Aaron Wildawsky (8) och Ezekiel Dror (9) bland andra anges som förgrundsgestalter i försöken att reda ut situationen. På grund av omständigheterna gick våra egna försök vidare i en annan riktning.

2 Samhället och de äldre

Även om våra undersökningar hittills hade innehållit relativt mycket empiriskt material - och annat fanns tillgängligt - framstod det ändå som angeläget att studera ett eller flera områden fullständigt och i detalj. Flera politikområden hade analyse-

rats i anslutning till olika uppdrag, när det blev möjligt att gå ut i samhällets äldrevårdspolitik med en mera omfattande fältundersökning (10).

Undersökningen utgick från en ganska godtycklig uppfattning om systemet "samhället och de äldre". I praktiken blev det dock möjligt att avgränsa systemet till delar av fyra olika lagstiftningskomplex. Det framstod klart att statsmakternas målsättningar i dessa vad gäller åtgärderna för de äldre inte var så operationellt beskrivna att de utan vidare kunde läggas till grund för en utvärdering. Men å andra sidan var forskningsresultaten inom gerontologi, åldringssociologi och geriatrik så väl spridda och accepterade att de väl lät sig inrangeras i den tankekonstruktion som uttrycktes i lagstiftningen och dess förarbeten. På en sådan grund blev det möjligt att konstruera ett antal handfasta kriterier för fältundersökningarna.

Huvuddelen av materialet i undersökningen är en studie, med närmast socialantropologiska metoder, av det faktiska handlandet vad gäller de äldre i fyra kommuner. Undersökningarna visade på ganska stora avvikelser mellan uttryckta politiska målsättningar (på alla nivåer) och den verklighet som faktiskt möter de äldre. I mycket stor utsträckning kunde detta föras tillbaka till legala och organisatoriska arrangemang. Uppdelningen på olika lagkomplex och skilda organisatoriska strukturer ledde till brister i verkställigheten. I långa stycken kom vården att göras torftigare och dyrare än avsett därför att beslutskapaciteten var otillräcklig i förhållande till de varierande behoven och därför att byråkratiska hänsyn och oförutsedda sociala krafter dominerade över de äldres behov i bestämmandet av handlandet. Å andra sidan var det också uppenbart att hela styrsystemet var så "slappt" att - när omständigheterna i övrigt var gynnsamma - "street-level-bureaucrats" (11) och annan fältpersonal ad hoc kunde fylla vården med ett positivt innehåll.

Det var också möjligt att med utgångspunkt i undersökningen utveckla några hypoteser om "varför det blev som det blev". Dessa som kortfattat beskrivs som konspirations-, framväxt-, byråkrati- resp systemkonfliktteorierna utesluter inte varandra

utan utgör alternativa förklaringsmodeller med en viss generell relevans. De två förstnämnda är egentligen socio-ekonomiska föreställningar på makroplanet. De handlar om samhällets struktur och sätt att fungera och har knappast någon relevans i normala beslutssituationer. De två andra kan däremot förtjäna någon kommentar.

Byråkratiteorin pekar på att en del av åldringsvårdens problem sammanhänger med själva det sätt på vilket man valt eller tvingats välja att genomföra politiken. Det framstod som klart att äldreomsorgen delvis själv skapat en förvaltningsstruktur som var ganska lite ägnad att tillgodose de varierande behov som finns hos de äldre. När man närmare analyserar detta finner man ett ömsesidigt beroende mellan lagstiftningen (och andra normer på olika nivåer) och organisationen. De föreställningar som uttrycks i lagstiftningen blir bestämmande för organisationen på lägre nivåer samtidigt som en existerande eller tänkt organisation avgör väsentliga komponenter i regelsystemet. Förenklat kan man säga att organisationens förmåga (eller önskan) att styra och kontrollera centralt blir utgångspunkten för lagstiftningens krav på sådan styrning, som i sin turosv. Det är emellertid inte självklart att föreställningar om det önskvärda fullt ut motsvarar förmågan. Denna "dynamiska" och hierarkiska koppling mellan normer och organisation är uppenbart ett föga beaktat avsnitt i äldreomsorgens arkitektur.

Den fjärde förklaringsmodellen - systemkonfliktteorin - är kanske mera svår fångad som ett generellt påstående men har en klar relevans i äldreomsorgen. Utgångspunkten i samhället och de äldre är de äldres behov. Det är de som skall åtgärdas, lindras eller undanröjas. Den enskilde åldringen är så att säga bäraren av dessa behov, behoven är horisontellt integrerade i hans eller hennes person. Men den samhällsförvaltning som skall göra något åt problemen är integrerad vertikalt i parallella men skilda legala och organisatoriska hierarkier. Mot varandra står alltså ett naturligt behovssystem och ett konstruerat produktionssystem. Produktionssystemets förmåga att avbilda (12) behovssystemet blir avgörande för omsorgens kvalitet.

Denna typ av "naturliga" system ställda i motsats till ett "produktionssystem" förekommer på många olika håll i samhället. Vi kan tänka oss t ex "från ax till limpa", vattenförsörjning och avloppshantering, olika bränslecyklar. Det utgör sannolikt ett planerings- och styrningsproblem med ganska vidsträckt relevans.

Produktionen är dessutom uppdelad i delsystem mellan vilka det - trots de delvis gemensamma målen - finns motsättningar. Dessa uttrycks bl a i konkurrens om resurser och regleras bl a genom klientöverföringar som inte självklart är till de äldres förmån. En analys av patientströmmarna mellan de olika delarna av äldreomsorgen visade tvärtom på mönster som är klart dysfunktionella i förhållande till de målsättningar som uttryckts av statsmakterna och de övervakande myndigheterna och knappast heller i överenskommelse med vad "vetenskap och beprövad erfarenhet" anser vara god äldrevård.

3 Sociala program

Det traditionella sättet att se på förvaltningen är att betrakta enskilda lagkomplex och enskilda myndigheter var för sig och försöka relatera dem till ofta vagt formulerade politiska mål. Detta är t ex utgångspunkten för programbudgetverksamheten, den traditionella förvaltningsrevisionen och även, fastän mindre uttalat, för en del senare idéer om budgetreformer (13). Ur funderingarna kring samhället och de äldre föddes tanken på ett alternativt synsätt där utgångspunkten i analysen mera uttalat skulle vara "politiken". Ett tankeschema som på ett sammanhållet sätt skulle kunna beakta olika konkreta reformer med en gemensam politisk kärna och som i sig kunde innesluta inte bara politikens avsikt (mål, syfte) utan också de arrangemang i fråga om regler, organisation och resurser som skulle leda till deras realiserande (verkställande, genomförande) i samhället.

Detta ledde fram till föreställning om "sociala program" som bildade utgångspunkten för nästa fas i arbetet.

Sociala program är ett analytiskt hjälpmedel; vi hävdar inte att politik utformas i termer av sådana program men väl att offentlig verksamhet med en viss behållning kan förstås som en serie sociala program. Begreppet innefattar den artikuleraade politiska viljan och de arrangemang genom vilken denna vilja förutsätts realiseras.

Ett socialt program förutsätts bestå av tre av varandra ömsesidigt beroende delsystem: åtagandet, reglerna och organisationen.

Föreställningen om ett "socialt åtagande" går naturligtvis tillbaka till Rousseaus idé om ett samhällskontrakt, framförallt som detta har preciserats av Bertrand de Jouvenal. I fallet "Samhället och de äldre" kunde man se detta som ett offentligt åtagande att överta funktioner som tidigare hade åvilat familjen eller lokala samfälligheter. Men det är fullt möjligt att se åtaganden av annan karaktär; samhället skall stå för barnens utbildning, transportförsörjningen, affärslivets normering, arrangemang för inkomstfördelning, livsmedelshygieniska standard.

Regelsystemet är den formella beskrivningen av hur åtagandet skall verkställas. Om man så vill "spelplanen" i en distinkt rättslig form. I "samhället och de äldre" är det t ex socialhjälpslagens bestämmelser om ålderdomshem, om socialnämndens skyldigheter och dess sätt att arbeta m m men man kan också urskilja från ShjL härledda administrativa bestämmelser och arbetsordningar osv.

Det organisatoriska delsystemet innefattar de konkreta organisatoriska arrangemangen i form av myndigheter, delar av myndigheter, organisationer och enskilda m m som skall spela en roll i programmets realiserande oberoende av om det rör sig om offentlig- eller privaträttsligt bestämda subjekt. De anses emellertid innefattas enbart i den del som de faktiskt deltar i programmet. Detta innebär emellertid att motivation och andra värderingar kan vara bestämda av att dessa subjekt också deltar i andra program. I detta delsystem inkluderas också de resurser

som står till programmets förfogande i olika avseenden (pengar, utbildad personal, speciella maskiner och lokaler etc).

De tre delsystemen är var och en på sitt sätt handfasta uttryck för den offentliga politiken. De beskrivs var och en från sina utgångspunkter men som konstruktioner är de baserade på varandra som trichotyma dimensioner av samma helhet. Som analytiska begrepp avslöjar de däremot olika sidor av verkligheten.

I nästa fas i utvecklingen användes föreställningen om sociala program som analytiskt hjälpmedel för att förstå olika aspekter på den offentliga politiken och framförallt för att konkretisera och analysera processen från en oartikulerad politisk spänning till förändring av en konkret social verklighet (14). Skriftens undertitel "om att utveckla och avveckla" avslöjar varför intresset så starkt fokuserades på föreställningar om sociala krafter och motkrafter. I föreställningarna ingick att åtagandet, reglerna och organisationen befinner sig i ett ömsesidigt beroende av varandra. Men det som i första hand är beslutsbart (meningsfullt att besluta om) om man vill ändra, utveckla eller avveckla programmet är regelsystemet. Man kan t ex inte besluta om ändrade värderingar men väl om sådana ändringar i regelverket att nya sociala normer inkluderas i systemet eller gamla definieras ut. Att ensidigt besluta om budgetnedskärningar är föga meningsfullt och leder definitionsmässigt till "brist" om inte spelplanen (förväntningarna och de internt bestämda kvalitetskraven etc) ändras. Vi skall inte utveckla detta närmare här men förvaltningsrätten framstod allt mer som den viktiga - men till sin innebörd okända - faktorn i reformpolitiken.

En offentlig politik skall i något stadium ges en rättslig - i vid mening - form. I tidigare föreställningar sattes dessa formkrav mycket högt men i det moderna samhället har olika effektivitetshänsyn suddat ut en del av stringensen. Kärnan i den offentliga politikens instrument är emellertid fortfarande en formell rättslig konstruktion. En del nya fenomen har tillkommit t ex "planer" som får sin rättsverkan från andra håll, riksdagsbeslut som inte uttrycks i termer av lagar, auktoritativa riksdagsuttalanden som mera är komplettering av existerande

konstruktioner men med nya motiv och riktningsangivelser. Vi kan kalla hela denna form för förvaltningsrätt.

Två skäl talar för att vårt fortsatta arbete bör ta fasta på detta; det ena "praktiskt" och det andra "vetenskapligt". För det första är det uppenbart så att den rättsliga formen eller uttrycksättet visserligen är underkastad den politiska avsikten men att förhållandet - åtminstone i viss utsträckning - också är det omvända. Endast de politiska mål eller avsikter som kan uttryckas i regelverkets termer - och det är möjligen långtifrån alla - kan lämna slagordens nivå och realiseras i praktisk verklighet. Till en del kommer förvaltningsrättens formspråk att bestämma den politiska syntaxen (man kan t ex inte besluta om en ny människosyn, även om man i bland tycks tro det).

För det andra ger förvaltningsrätten en mera fast och i någon mening mera entydig bestämning av output ur den politiska processen än metoder som mera är orienterade mot den politiska processen i sig. Det som står i lagen är (om man inte gjorde miss-tag) teleologiskt också det man ville åstadkomma med politiken. Detta ger då en utgångspunkt för konkreta studier där man bortser från det politiska spelet (som då istället ses som en black box) och istället fokuserar på politikens innebörd sådan den faktiskt formulerats (15).

4 Den rättsliga konstruktionen

För att klarlägga en del av de då uppkommande problemen inledde vi vid riksrevisionsverket en studie om "Förvaltningsrätt och samhällseffektivitet". I en första etapp är denna avrapporterad (16).

I denna fokuseras intresset på förvaltningsrättens förhållande till politikens samhälleliga effektivitet. Dvs vad betyder politikens utformning i förvaltningsrättsliga termer för dess genomförande och utfall. Undersökningen är teoretisk i den meningen att den utan eget empiriskt underlag försöker sortera upp begrepp och konstruera begreppsliga samband. Dess slutmål är ett analys-

schema (frame of reference) för vidare undersökningar snarare än en teori eller ens hypotes om tillvarons utseende (17).

Undersökningen består av några olika delar - som emellertid alla har syftet att försöka reda ut och precisera begrepp och samband som kan vara användbara och avslöjande i fortsatta empiriska undersökningar.

Till en början är det nödvändigt att utreda något om rätten, dess funktioner och innebörd i sammanhanget för att så småningom nå fram till mera distinkta begreppsliga kategorier. En utgångspunkt är "rättsbegreppets" omfattning och avgränsning. Alla sådana frågor måste avgöras på grundval av en föreställning om vad vi vill använda distinktionerna till i det speciella fallet. Vi letar efter distinktioner i den rättsvetenskapliga litteraturen men det avgörande kriteriet för hur vi skall beskriva verkligheten är pragmatiskt snarare än dogmatiskt betingat.

I litteraturen står ofta och tämligen klart mot varandra två föreställningar, nämligen den rättspositivistiska och den marxistiska. Även om det skulle ha fördelar att konsekvent ansluta till en genomtänkt ideologi har båda inställningarna poänger för vår undersökning och vi har därför använt begrepp från båda hållen.

En annan fråga av samma pragmatiska karaktär är avgränsningen av rättsbegreppet. I undersökningen är det den beslutade lagen eller lagarna som är utgångspunkten. Den politiska process som ledde fram till att lagen fick ett visst innehåll och en viss utformning faller utanför undersökningen. (En annan sak är att sådana aspekter ibland måste utredas för att man skall få en uppfattning om lagens funktion och motiven för den.) Till "lag" räknar vi också sådana beslut - som utan att ha lagens form - fyller samma funktion i den offentliga politiken och dess utformning. Vi räknar också till lagstiftningen från själva lagen härledda bestämmelser (förordningar, anvisningar motsv) och de administrativa bestämmelser som styr eller avses styra myndigheternas ärendehandläggning och det faktiska handlandet.

Rätten kan ha olika funktioner. En vanlig uppdelning är den i kanalisering resp reformerande funktioner. Med våra syften är det naturligt att betona den reformistiska eller direktiviska funktionen. Vi ser rätten som en samling order till olika aktörer att bete sig på ett visst sätt, dvs rätten inte bara styr handlandet utan också initierar det.

Det är också nödvändigt att finna uttryck för att beskriva det sociala programmets komponenter i rättsliga termer. Detta leder fram till krav på tre olika taxionomier.

Åtagandet

Den moderna välfärdsstaten karaktäriseras bland annat av att "samhället" aktivt griper in i det sociala och ekonomiska livet på en mängd olika sätt. Staten, kommunerna och dess funktionärer griper in stödjande, hjälpende, reglerande och förde-lande i en mängd former. Alla dessa ingrepp går tillbaka till olika åtaganden. Staten har åtagit sig att se till att verkligheten kommer att gestalta sig på ett sätt som den annars inte skulle ha gjort.

Motiven för dessa ingrepp i "den spontana" ordningen kan vara olika. Funktionen kan variera. Det är det senare som vi tror är en praktisk utgångspunkt för vår analys. Vi kan se tre grundläggande funktioner.

Staten kan för det första åtaga sig att korrigera, underlätta eller hindra de spontana processerna inom ett område så att ett önskvärt tillstånd uppträder eller ett icke önskat undviks. Vi kan åtminstone se sådana åtaganden som innebär att man undviker vissa typer av ogynnsamma externa effekter (t ex miljöskador) eller uppnår andra (t ex återanvändning). Det finns andra där man åtar sig att underlätta den spontana utvecklingen av en viss funktion som intressenterna anser önskvärd (t ex företags-hälsovård). Det finns åtaganden som innebär hinder för vissa beteenden med hänsyn till andra samhällsintressen (t ex anställningstrygghet).

För det andra finns det sådana åtaganden som innebär en komplettering av och/eller en ersättning för "fria" ekonomiska eller sociala funktioner. Även här kan vi se skilda motiv allt ifrån en nödvändig komplettering därför att funktionen inte annars skulle kunna finnas (t ex försvar), därför att funktionen tillgodoses mest ekonomiskt i ett offentligt monopol (t ex postbefordran), därför att det är önskvärt med en riksomfattande samordning (t ex vägar) till olika sociala motiv (t ex sjukvård, barnomsorg). Huvuddelen av sådana åtaganden innebär offentlig produktion av sociala nyttigheter för enskild eller kollektiv konsumtion. De registreras däremot på nationalräkenskapernas utgiftssida som offentlig konsumtion.

För det tredje har vi sådana åtaganden som uttrycker en uppfattning om önskvärd fördelning av olika nyttigheter i samhället. Hit hör naturligtvis sådana som handlar om ekonomisk fördelning mellan t ex individer, hushåll, generationer, branscher eller regioner (t ex transfereringar). Många sådana åtaganden är utomordentligt komplicerade och svåra att överblicka (t ex jordbrukspolitiken). Men det handlar också om fördelningen av icke-materiella nyttigheter såsom makt, inflytande, trygghet, kunskap, möjligheter, kultur- och naturupplevelser osv.

Vi kan sammanfattningsvis se följande "tvåställiga" beskrivning av det sociala programmets åtagandedimension. (Den är möjligen inte heltäckande men en användning i fortsatta studier måste förutsätta ett visst mått av pragmatiskt omdöme.)

	styrande	restriktioner externa effekter stimulans
åtagande	produktion	odelbarheter fallande styckkostnader och samordning sociala motiv
	fördelande	ekonomiska resurser icke-materiella resurser

De olika klasserna är avsedda att vara varandra ömsesidigt utslutande. Det är inte säkert att detta har uppnåtts helt. Fortsatta undersökningar får visa om en korrigerings bör göras.

Regelsystemet

Vi medger att uttrycket "regelsystem" inte är särskilt bra men har inte kunnat hitta något bättre. Vad vi egentligen menar är "förvaltningsrättens regler inom ett visst område". Bortsett från att ett sådant uttryck onekligen är ganska otympligt har det också andra svagheter. Bland annat genom att inte utan vidare inkludera sådana "administrativa" normer som artikuleras inom förvaltningen. Vi vidhåller alltså uttrycket "regelsystem" och "regelkomponent" som en dimension av programmet.

Regelsystemet består av åtminstone tre olika delar eller komponenter av intresse.

Det finns de regler som avser det materiella innehållet, t ex de åtgärder som får vidtagas, det faktiska handlande som det får beslutas om, beslutets räckvidd och giltighet osv. Det klassiska sättet att uttrycka dessa regler är alltså att beskriva innehållet (i materiellt avseende). Utvecklingen har emellertid inneburit att syftet med reglerna - anledningen varför man velat uttrycka något eller ge rättsverkan åt handlandet på ett visst område - har skjutits i förgrunden. Detta har bland annat kommit till uttryck i så kallad ramlagstiftning men är uppenbart även vanligt på lägre nivåer inom hierarkierna. Regeln säger alltså inte explicit vad som skall göras utan uttrycker varför något överhuvudtaget skall göras. Det finns därför anledning att skilja mellan materiella mål- resp innehållsregler.

En annan grupp av regler talar om vem som skall göra något eller vem som har ansvaret. Vi kallar dessa för konstituerande regler. Bland dessa ingår också regler för vilka organ som skall finnas inom ett visst område, hur de skall vara sammansatta vid olika beslut och vem (inom en given myndighet) som

skall fatta vilka beslut. Ofta ger dessa konstituerande regler en beskrivning av ett komplicerat nätverk av organ och relationer mellan dem. Även här kan det finnas anledning att skilja mellan två typer av "vem", nämligen de som innefattas av ett förvaltningsrättsligt ansvar inklusive krav på "saklighet" resp de som inte omfattas av ett sådant ansvar och alltså är tillåtna och ev uppmuntrade att företräda andra hänsyn.

En tredje grupp av regler är handläggningsreglerna som alltså talar om "hur" förvaltningsprocessen skall gå till. Till stor del utgörs de av "allmänna" förvaltningsprocessregler men det finns också i många fall omfattande speciella regler t ex om utredning, "efter hörande", "efter samråd" etc.

Indelningen av regelsystemet kan alltså få följande utseende.

	materiella regler	målregler innehållsregler
regelkomponenter	konstituerande regler	förvaltningsrättsligt ansvar
		representativt ansvar
	handläggningsregler	allmän förvaltningsprocessrätt speciell förvaltningsprocessrätt

Denna tvåställiga indelning av regelsystemet har inte riktigt samma karaktär som indelningen av åtgärdssystemet. Indelningen har här en additativ innebörd; på ett visst område kan reglerna tillhöra flera klasser och klasserna utesluter alltså inte varandra som när det gällde åtgärderna.

Organisationssystemet

Detta är en ganska svärfångad komponent i det sociala programets trichotymi. Man kan tycka att organisationen, t ex en hierarki av myndigheter och funktionärer, är tillräckligt pre-

ciserad i regelkomponentens konstituerande regler. Så är emellertid ingalunda fallet; lika lite som aktiebolagslagen och bolagsordningen ger en fullvärdig beskrivning av ett företag och dess vitalitet.

För att konkretisera vad vi menar kan vi ta utgångspunkt i följande. I programmet eller myndigheten inrättas 1) tjänster vid 2) organisatoriska enheter som använder 3) ekonomiska resurser. Dessa tre uttrycks i staten i tre rättsliga dokument nämligen personalförteckning, verksinstruktion och regleringsbrev.

Saken blir mera komplicerad och varierande när programmet involverar olika huvudmän men strukturen kan uttryckas generellt enligt följande bild.

		myndighet
		kommuner
	organisation	aktiebolag
		förening
		etc
		legitimation
organisation	personal	komponentskrav
resurser		utbildningskrav
		etc
		löner
	ekonomiska	lokaler
		etc

Organisationsdimensionen kan differentieras efter juridiska grupper som myndighet, kommun, aktiebolag, förening etc. Personaldimensionen kan kvalificeras med olika legitimations- eller kompetenskrav och den ekonomiska med olika kostnadsslag. Sådana uppdelningar blir emellertid så differentierade att de knappast har någon användning i en generell modell.

5 Implementerings- och utvärderingsforskning

Vi kan nu anse oss ha skapat en tillräckligt täckande föreställning i formella förvaltningsrättsliga termer av det sociala programmets struktur. Men utgångspunkten är statisk. Vi måste komplettera med mera dynamiska begrepps- eller beskrivningsdimensioner för att få ett tillräckligt avslöjande analyschema.

För att få uppslag till detta har vi letat i två tvärvetenskapliga forskningsriktningar nämligen den som kallas "implementeringsforskning" resp den som kallas "utvärderingsforskning" (evaluation research).

När vi ger oss till att studera implementerings- och utvärderingsforskning har vi två intressen. Det ena är att försöka förstå - åtminstone på ett teoretiskt plan - hur sambanden mellan en uttryckt politisk vilja och den resulterande effekten i samhället ser ut. För det andra gäller det att finna kategorier för att beskriva det dynamiska samspelet mellan rättsliga utsagor och sociala krafter. Vår genomgång visar naturligtvis på att ytterligare empirisk forskning behövs.

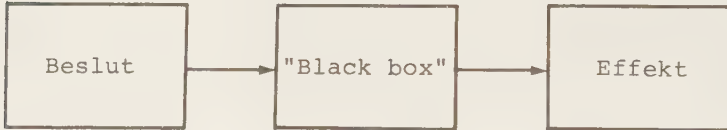
Implementeringsforskning

Den traditionella inställningen i socialvetenskaperna och bland administratörerna är kanske att beslutet om ett socialt program mer eller mindre oavkortat leder till det önskade resultatet eller effekten.



De problem som kan uppkomma är om beslutet är det rätta - med tanke på de många alternativ som kan finnas - och om det har uttryckts tillräckligt klart och entydigt. Implementeringsforskningen pekar nu på att beslutet skall transformeras till effekt i en "black box" om vars sociala dynamik man vet lite.

(Eller kanske snarare att det man vet inte har ställts samman på ett sätt som gör att man får en klar föreställning av innehållet i boxen.)



Den första som "problematiserar" genomförandet av ett socialt program och riktade uppmärksamheten mot "the black box" är kanske Wildawsky (18). I en studie av ett industrialiseringsprojekt pekar han på den mängd av beslutspunkter som projektet måste gå igenom på sin väg från idé till verklighet. I varje beslutspunkt påverkar olika sociala krafter utfallet och därmed hela verkställigheten. Även i Wildawskys enkla - men suggestiva - beskrivning visar det sig att "the black box" är ytterst komplicerad och innehåller många okända moment.

Sedan väl Wildawsky pekat på problemet stod det ganska klart för beslutsfattare och forskare att det var värt att fundera över. Resultatet har också blivit ett stigande antal undersökningar både med teoretisk och empirisk inriktning. Man kan börja skönja konturerna till en teori eller metamodel för "genomförandet" av offentlig politik som har anspråk på generell giltighet.

Vår undersökning innehåller ett koncentrat av en ganska omfattande litteratursökning och litteraturgenomgång. Det skulle föra alltför långt att upprepa denna här men några huvudpunkter i tankemodellerna bör emellertid understrykas. Den intresserade hänvisas till förutom rapporten och där lämnade källor till två svenska sammanfattningar (19).

Det första implementeringsforskarna kunde peka på var de många besluts- eller aktörspunkterna i något så när komplicerade program. I varje sådan punkt agerade människor på programmets budskap och sände det vidare. Men dessa människors agerande skedde i en social kontext där många andra intressen gjorde sig gällande.

Varje aktörspunkt i kedjan är därmed ett tillfälle där programmet åtminstone partitiellt kan ändra innehåll eller inriktning. Detta ger då åtskilligt utrymme för beteende- och socialvetenskapliga funderingar.

En närmast dichotym föreställning utkristalliserades i "pyramid-" resp "network"-perspektivet. Som namnen antyder uppfattas verkligheten (the black box) i det ena fallet som sammansatt av hierarkiskt ordnade kontrollspann, i det andra som mera komplicerad och otydlig, närmast organisk. Den första idén ger i empirisk forskning ett kraftfullt uttryck för mål och predikterbarhet medan den andra understryker betydelsen av den frihet individen i lägre organisatoriska skikt har att förändra politikens materiella innehåll och utformning. Medan den ena föreställningen betonar egenskaper som ordning och förutsägbarhet, betonar den andra sådana som utveckling och anpassning.

Net-work idén pekar också på det hierarkiska sambandet mellan normer och regler resp organisatoriska enheter och individer.

Möjligheterna att koppla samman offentlig politik med samhällseffekt beror inte bara av hur väl paragrafer och planer läggs till varandra utan också av hur organisationer och individer knyts ihop och kopplas till regelsystemet. Betydelsen av sådana organisatoriska arrangemang och förhandlingsprocedurer tenderar att öka i det moderna samhället. Benny Hjern (20) talar om implementeringsstrukturer för att beteckna denna typ av nätverk med inslag av normer, förhandling, organisatoriska arrangemang, individer och sociala krafter.

Möjligheterna att beskriva och analysera genomförandet av ett socialt program i termer av en implementeringsstruktur förefaller värda att undersöka. Olika möjliga variabler för att beskriva strukturens olika komponenter har föreslagits av bl a van Meter och van Horn, Mayntz och Elmore (21).

I implementeringsforskningens olika diskussioner finns det också anledning att fastna för den om "top-down" versus "bottom-up" som föreställningar om genomförandeprocessen. Den ena ser då

analogier till traditionellt rationalistiska mål -medel paradigmer, den andra en successiv artikulering och utveckling av intressen.

I empiriska undersökningar har båda synsätten något som talar för sig. En ren "top-down" modell avgränsar implementeringsproblemen till ett legalt och organisatoriskt finsnickeri, visserligen svårt men möjligt att framställa i termer av legala nätverk, organisationstablåer och "blue-prints". Det har hävdats att endast okomplicerade och banala program meningsfullt kan uttryckas på detta sätt. Den extrema "bottom-up" varianten bortser å den andra sidan från att det politiska beslutet styr en väsentlig del genom att definiera spelplanen och inkludera eller exkludera olika aktörer, intressen osv. Själva vill vi inta en "tredje ståndpunkt" och anse att båda synsätten kan och bör kombineras - även om detta får stor och försvårande innebörd för konstruktionen av empiriska undersökningar.

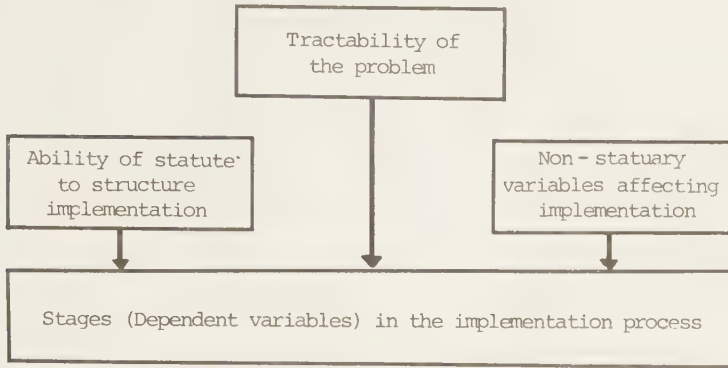
Implementering och förvaltningsrätt

En mera explicit problematisering av rättens (de formella ordernas och normernas) roll i den organisatoriska och sociala turbulensens genomförandeverklighet är ganska ovanlig bland implementeringsforskarna. Maxmanian och Sabatier (22) är ett undantag när de försöker strukturera implementeringsproblemen från rättsliga synpunkter: "implementation is the carrying out of basic policy decision, usually made in a statute". Implementeringsanalysen skall "identify the factors that affect the achievement of statutory objectives throughout this process". Dessa faktorer kan sedan sorteras upp i tre grova kategorier

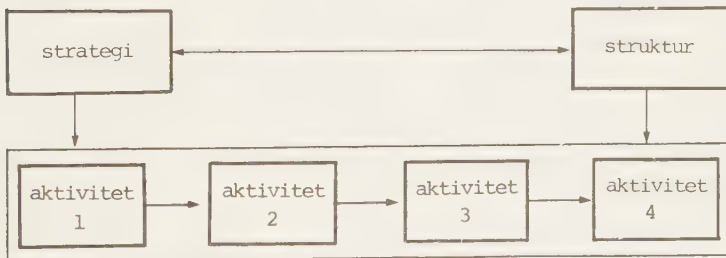
- 1) "tractability of the problem being adressed by the statute"
- 2) "the ability of the statute to favorably structure the implementation process"
- 3) "the net effect of a variety of "political" variables".

Föreställningarna under 1) och 2) förefaller ganska väl upptäckta i vår tidigare diskussion om sociala program. Den tredje

kräver ytterligare behandling här men författarnas modell för-tjänar ändå att återges i förenklad form.



Lars Lundberg (23) har en annan modell i sin undersökning av arbetsmiljölagens implementering. Här ligger tonvikten mera på de strategiska valen och kedjan från program till effekt dvs implementeringsprocessen löses upp mera.



En kombination av element från dessa två modeller kan visa sig vara ett värdefullt inslag i konstruktionen av vårt analyschema. Vad man saknar är egentligen ett sätt att närmare analysera innehållet i vad Maxmanian och Sabatier kallar "nonstatutory variables" och Lundbergs "struktur".

Stjernquist (24) socialpsykologiskt orienterade modell kan ge uppslag att tillföra utvecklingen av vårt tänkande några dynamiska element. Stjernquist talar om kedjan motiv-(beslut-)beteende (vår övers.). Dessa beslut och beteenden påverkas av normer utsända av någon auktoritativ källa som reflekteras mot den relevanta referensgruppen och kompletteras av normer från

andra källor, men också av den kulturella, sociala och ekonomiska bakgrunden. Stjernquist menar visserligen att hans modell gäller "the behaviour of the public..... outside judicial and administrative authorities". Skälet till denna begränsning anger han vara att inomorganisatoriskt beteende är väl belyst hos bl a Herbert Simon (25). Detta bör emellertid inte hindra oss.

Stjernquists hänvisning till Simon kan däremot ge oss ytterligare en pusselbit. Simons begrepp "composite decision" kan vara väl svårt att inte beakta när man skall fundera över förvaltningsrättslig styrning i sociala program där den organisatoriska kedjan består av kollektiv och arbetsgrupper snarare än av enskilda befattningshavare. Inte minst kan detta bli intressant när man beaktar modern svensk arbetsmarknadslagstiftning och "institutionaliserat" fackligt inflytande.

Utvärderingsforskningen

Vi vände oss till utvärderingsforskningen för att se om vi kunde finna hållpunkter dels för att formulera tankar om "syften" i de sociala programmen dels - delvis härlett från detta - om funderingar kring systembegränsningar för empiriska undersökningar.

Kartläggningen eller preciseringen av mål är givetvis centralt i utvärderingsforskningen liksom det är viktigt för våra möjligheter att konstruera undersökningsmodeller. Vad man kan konstatera om utvärderingsforskningens inställning till målfrågorna är att det finns ett antal metoder för att utreda frågan men knappast någon obestridd överlägsen - och definitivt ingen generell - teori. Metodiskt kan man se i varje fall varianten att på olika sätt "härleda" avsikten med ett program från relevanta dokument, intervjuer med inblandade eller uttalanden från (organiserade) intressenter i programmet. Det andra sättet att indirekt själv konstruera och härleda en målbild anses av flera auktoriteter som överlägsen. Resultatet av vår litteraturgenomgång blir närmast att 1) det är nödvändigt att klarlägga målbilden om vi vill göra empiriska studier av förvaltningsrätt

och samhällseffektivitet, 2) det inte finns någon generell teori för detta utan att 3) metoderna får väljas för enskilda studier med utgångspunkt i de faktiska förhållandena inom varje program för sig.

Modellval och systemavgränsning i våra tänkta fallstudier är naturligtvis inte oberoende av målfrågorna. Osäkerheten kring målen fortplantar sig till modellkonstruktionen och framförallt till systemavgränsningen. Eftersom vi inte kan hitta någon generell och fast utgångspunkt för mål (re-)konstruktion kan vi inte göra det för modeller eller system. De båda senare måste därför också konstrueras med utgångspunkt från förutsättningarna i det enskilda studerade området.

Det framstår som klart att fallstudierna måste ha en solid bas i teorier eller modeller som, för varje område för sig, ger en tydlig uppfattning om ingående komponenter och samband, deras natur och storleksordning. I annat fall blir det inte möjligt att identifiera och kvantifiera innebörden av de förvaltningsrättsliga variablerna. En sådan teori/modell måste sökas och/eller konstrueras utifrån "inomvetenskapliga" resultat för det aktuella området. Vilket antagligen kan blir ganska besvärligt i vissa fall.

Systemavgränsningen för fallstudierna måste som en följd av detta också göras "pragmatiskt" från fall till fall. Utgångspunkten måste bli en ganska intuitiv och godtycklig bestämning av ett område (kanske härledd från politiska program, offentlig debatt eller helt enkelt från propositioner och lagar). Följt av en inventering av komponenter, en kartläggning av samband och en avgränsning av systemet. Det hela baseras på någon slags genomgång av forskningsresultat, offentliga utredningar, tillgänglig statistik och liknande.

Vi skall nu övergå till att försöka formulera ett konsistent analyschema både som slutsats av våra ansträngningar hittills och som ett avstamp för fortsatta fallstudier.

6 Analysschema

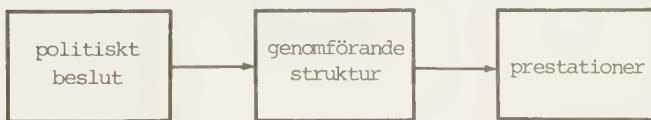
Med analyschema menar vi en "modell" som är avsedd att strukturera empiriska observationer i ett system av klasser av relevanta variabler och deras begreppsliga samband. Syftet är att sortera upp verkligheten och ge utgångspunkter för empiriska undersökningar. Vi menar inte att driva ambitionen så långt att vi försöker att kvantifiera sambanden, eller ens närmare ange naturen av kausalitet.

Utgångspunkten i vårt analyschema är ett eller flera politiska beslut som ytterst syftar till att undanröja ett problem, förändra eller till skapa ett tillstånd eller en process i samhället. Beslutet avser emellertid konkret ett nytt legalt och organisatoriskt arrangemang som genom nya eller förändrade "administrativa" beteenden förutsätts leda till detta. Ett sådant arrangemang förutsätter en viss varaktighet över tiden. Ett programmatiskt beslut av denna karaktär är alltså i den meningen ett metabeslut att det anger förutsättningarna för följande beslut på olika nivåer och vid olika framtida tidpunkter. Innebörden av ett sådant beslut är alltså en indirekt påverkan på samhället. Det ger spelregler snarare än explicita order. Alla politiska beslut har naturligtvis inte denna karaktär. Många - kanske de flesta - avser direkt ställningstagande till en unik situation och en specificerad åtgärd. Denna faller emellertid utanför våra funderingar här.

En sådan "genomförandestruktur" är naturligtvis till sin karaktär statisk. Men den "animeras" - görs dynamisk - genom att tillföras resurser och genom olika sociala krafter. Den kommer alltså att i någon mening arbeta och åstadkomma olika output. Så långt dessa output till kvantitet och kvalitet är avsedda kan vi kalla dem prestationer (väl medvetna om att i många fall "produkter" skulle vara en mera täckande benämning). Dessa prestationer, som kan registreras och mätas, förutsätts sedan på olika sätt få en önskad socio-ekonomisk effekt i samhället. Detta samband mellan prestation och effekt är emellertid ofta nog hypotetiskt och sällan möjligt att entydigt bestämma i empiriska undersökningar.

Detta steg från prestation till effekt faller också utanför ramen för våra undersökningar bl a därför att de inte ingår i det politiska beslutet utan är - som hypotes - del i dess förutsättningar. Om vi är intresserade av t ex ett sjukvårdsprogram skall vi alltså intressera oss för prestationer i form av t ex behandlingar, vård dagar, operationer etc med hänsyn till kvalitet och kvantitet och inte för det förutsätta innebörden för hälso-tillstånd, trygghet eller välfärd.

Vi får alltså som en någorlunda preciserad utgångspunkt för våra funderingar följande kedja



Det politiska beslutet kan uttryckas på olika sätt. Det vanligaste är av riksdagen stiftad lag (inklusive förarbeten och följdförfattningar). Men det finns som nämnts vissa andra varianter. En sådan kan vara "auktoritativa riksdagsutlåtanden" som inte har lagens form men ändå blir styrande för politikens genomförande. En annan är "planer" som utan egen rättsverkan får betydelse genom att kopplas till andra regelsystem.

När vi i den fortsatta framställningen talar om sociala program menar vi den genomförandestruktur som är relevant för verkställandet av en viss politik.

En modell för sociala program

Vi har tidigare tecknat följande bild av den generella strukturen av ett social program:



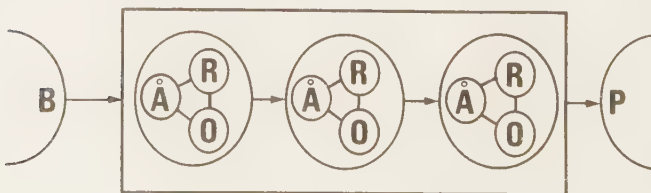
Programmets tre delsystem: åtagandet, reglerna och organisationen kan alla beskrivas i förvaltningsrättsliga termer på sätt som vi har utrett ovan.

Det är emellertid klart att i en komplicerad verklighet finns det ett hieraktiskt och tidsmässigt avstånd mellan det ursprungliga statsmaktsbeslutet och den slutliga prestation som levereras ut i samhället. Vi kan se detta som en process



Uttrycket "fas" betecknar den konsekutiva utfyllnaden i programmet. Sambanden mellan de olika faserna är begreppsliga och hierarkiska härledningar snarare än kausala. Varje fas representerar en specificerad process i ett unikt socialt sammanhang vilket innebär att sambanden mellan faserna långt ifrån alltid är dialektiskt givna (när steget från en fas till en annan i verkställandet av ett program t ex innebär en förflyttning från ett centralt ämbetsverk till en kommunal förvaltning eller Kooperation, blir naturligtvis förändringen i den sociala miljön ganska dramatisk.)

Vi har alltså två olika bilder av ett social program. Den ena är stukturell och talar om inkråmet, den andra processuell och talar om förskjutningen i de påverkande sociala miljöerna eller faktorerna. Vi kan kombinera dessa två bilder till följande



I denna modell knyts de olika faserna ihop så att output ur den förra är input i den senare. Man kan se olika klasser av påverkan på utfallet i termer av prestationer (kvantitet och kvalitet) i de olika faserna. En klass är den som utövas av de förvaltningsrättsligt givna "formella" imperativen inom programmet. I fortsättningen skall vi kalla denna klass för F. En annan utgörs av de sociala krafter som internaliseras i varje fas av programmet. Vi kan kalla dessa för S. En tredje klass är det omgivande samhällets beteende, de utbytesrelationer man har och den anpassning som sker till detta. Vi kan kalla detta för O. Slutligen skall vi tala om K som sammanfattning av klienternas medverkan för utformningen av prestationerna och för mottagandet av dem.

Den konkreta innebörden av dessa olika typer av påverkan kan knappast anges generellt. Den beror av programmets natur och av samhällsmiljön vid den tidpunkt som är aktuell. Några påpekanden kan emellertid göras.

Klassen F utgörs generellt sett av de (formella) normer som sänds ut inom programmet. Om vi så vill är det den "byråkratiska" styrningen. Dessa normer kan vara initierande, förbjudande och/eller kanalisering. Man kan tänka sig olika typer av sanktioner knutna till normuppfyllelsen.

Det är i själva verket svårt att bortse från i varje fall underförstådda sanktionshot. Det kan också noteras att en del sådana formella normer inte är programspecifika utan generella för en viss kategori av subjekt oberoende av inom vilket program de agerar t ex förvaltningslagens bestämmelser.

Klassen S utgörs av de oftast informella normer och attityder, som är knutna till den specifika situationen i programmet men inte nödvändighetvis uttalade som en del i programstyrningen. I en del sådana sammanhang kan man naturligtvis se distinkta normkällor med varierande grad av legitimitet och auktoritet. I andra sammanhang kan man föreställa sig att denna normbildning är så diffus att den närmast får betraktas som en situationsspecifik kultur.

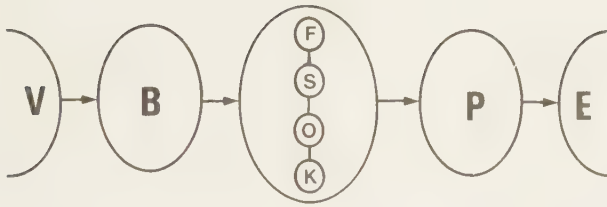
Omgivningsrelationerna (O) kan naturligtvis sträcka sig över ett brett spektrum av möjliga kombinationer alltifrån i programstyrningen förutsedda eller beordrade samarbetsrelationer till mera obskyra anpassningar till det allmänna samhällsklimatet. En del sådana relationer gäller angränsade sociala program och påverkan mellan olika program kan väntas ha stor betydelse. Möjligheterna att störningsfritt fungera i sådana relationer med omgivningen får sannolikt stor betydelse för i varje fall sådana delar i genomförandesystemet som befinner sig långt från de ursprungliga politiska intentionerna och det politiska stödet.

Klientsystemet (K) kan vara värt några extra ord. K utövar naturligtvis påverkan i alla faser av genomförandet. Men innebörden är olika. Klienterna är desamma men kan ses som statistiska enheter i inledningen av programmet men i slutet som individer av kött och blod med unika förutsättningar i en konkret miljö. Den "dialog" och anpassning mellan programmet och klienterna som uppkommer i slutändan av programmets verkställande kan få en högst påtaglig, men oförutsedd, effekt för verksamheten och programmets reella innebörd. När vi använder ordet dialog för denna påverkan är det för att understryka att kommunikationen är tvåsidig genom prestationerna och svaret på dem bland klienterna.

Klienterna är i många program också det närmaste vi kan komma den eftersträlvade effekten (E) i samhället. Det blir klienternas reaktion som ofta är indikatorn på om programmet har lyckats, om den ursprungliga politiska viljan (V) är tillgodosedd - att den politiska spänningen har släppt.

7 Avstamp

Vi har alltså en politisk vilja (V) som ger upphov till ett politiskt beslut (B) om ett socialt program som leder till prestationer (P) med en önskad effekt (E). I det sociala programmet verkar den formella strukturen (F) olika sociala krafter (S). På programmets funktioner verkar också omgivande system (O) och mottagaren av prestationerna, klienterna (K). Vi får följande grafiska beskrivning.



Här är det sannolikt att ett givet V motsvaras av flera möjliga B - en alternativmängd av B , om man så vill. Det är också troligt att flera möjliga P ger upphov till samma behovstillfredsställelse i termer av E .

B har i första hand formen av en bestämning av F . Valet av F ger sedan delvis innehållet i påverkansfaktorerna S , O och K .

Om V uttrycks i B som ger P som inte motsvarar E sker en återkoppling och ev en reviderad ståndpunkt uttryckt antingen i V eller B . En ändring i V kan ha karaktären "det gick inte, alltså ger vi upp tanken". En ändring i B kan vara en sådan ändring av F att indirekt nya S - t ex medinflytande - legitimeras i programmet eller att nya beslutsparametrar introduceras - t ex ekonomiska stimulansbidrag, ändrad utbildning osv.

Även om det finns en alternativ mängd B och P ex ante är båda storheterna emellertid entydigt givna ex post.

Modellen eller analys-schemat ger möjligheter att i konkreta studier se processen antingen från synvinkeln av V/B eller från E/P i vad som ovan kallades "top-down" resp "bottom-up" perspektiven. Denna medvetet abstrakta uppräknings av samband skulle kunna göras mycket längre. Den skulle också kunna ges karaktären av explicit formulerade hypoteser. Detta är emellertid inte avsikten. Avsikten är ju att utnyttja analys-schemat i induktiva syften. Dess innehåll skall bestämmas eller utredas från ett konkret empiriskt material. Först i en sådan konfrontation kan det visa sig om analys-schemat har en sådan penetrationsförmåga att det kan kartlägga intressanta samband och avslöja användbara egenskaper i den reformpolitiska medelsarsenalen; "The proof of the pudding is in the eating".

English Summary

This paper consists of three parts.

The first relates the authors experiences during nearly a decade of different attempts to understand the relationship between policy and results in public administration. These endeavors are more fully documented in references numbers 2, 10 and 14. The starting point is an optimistic attitude to the possibilities of a (somewhat modified) rationalistic model of political and administrative behaviour which was perhaps natural in the early seventies. The idea was to go from a general understanding of policy-implementation to a model of some normative value, which is partly the reason why several rather large empirical studies were undertaken. The story ends five years later after many frustrations with the conviction that much inductive effort is needed before any real insight can be reached. In order to guide such efforts the concept of a social programme was formulated and developed as consisting of three different subsystems: the commitment, the rules and norms and the concrete organisation. These are supposed to be expressed in terms of administrative law and serve as the link between policy and its effect on reality.

The central part of the work - more fully documented in reference number 16 - consists of further attempts to develop the concept of social programmes into a more detailed and specified framework for empirical investigations. In order to do this a classification of administrative law is introduced with the ambition to describe fully the three different subsystems of the social programme. This is then further elaborated upon using such models and concepts which can be found in established sociology of law, implementation and evaluation research.

Finally the different models and arguments are amalgamated into an explicit framework for further inductive studies. Main features of the framework are the diversification into four "contexts" which are supposed to determine the total behaviour of the unit in question. The four contexts are the formal one

which is directly expressed in administrative law, the internal social norms and the relations to surrounding systems which are indirectly related to administrative law and finally the relations to the clients. This framework is proposed as an intellectual tool and not as a hypothesis to be verified or falsified.

Referenser

1. Gorpe, P: Politikerna, byråkraterna och de nya styrformerna. Stockholm 1976
2. Esping, H, Garlman, I & Larsson, R: Om metoder att bedöma statliga myndigheter. Riksrevisionsverket 1976 (Dnr 1972:3)
3. Suchman, E: Evaluation research. New York 1967
4. Weiss, C: Social science research and decision making. Columbia Univ Press 1980
5. Bell, R: Att utvärdera sociala program. Stockholm 1975. Inom utbildningsområdet bl a Hjern, B & Lundmark, K: Blandekonomi och postweberiansk förvaltningsteori. Statsv. tidskr. 1979:2. En genomgång finns i Premfors (se not 19).
6. Lindblom, Ch: The policy making process. New Jersey 1980
7. March, James & Olsen, JP: Ambiguity and choice in organizations. Bergen 1976
8. Wildawsky, A & Pressman: Implementation. Univ of California Press (2nd edition) 1973
9. Dror, E: Design for policy science. New York 1971
10. Esping, H & Carlsund, E: Samhället och de äldre. Publica (Uddevalla) 1978
11. Weatherly, R & Lipsky, M: Street-level bureaucrats and institutional innovation. Harvard Education Review 1977 och Lipsky, M; Street-level bureaucracy: Dilemmas of individuals in public services. New York 1980
12. Alexander, Ch: Notes on the synthesis of form. Harvard Univ Press (7th printing) 1973

13. Programbudgetering. Betänkande av statskontorets program-budgetutredning. SOU 1967:11, Förvaltningsrevision i staten. Riksrevisionsverket 1970. Budgetreform, Betänkande av budgetutredningen SOU 1973:43 och Förnyelse genom omprövning, Huvudbetänkande av förvaltningsutredningen SOU 1979:61

14. Esping, H: Sociala program; om att utveckla och avveckla offentliga åtaganden, Sekretariatet för framtidsstudier 1980

15. Vi ansluter här till en ganska allmän tendens i förvaltningsforskningen för närvarande. Lundqvist talar i sammanhanget om att "intresset kommit att riktas mot allt senare stadier i den politiska processen". Lundqvist, L: Aktuella utvecklingsdrag inom förvaltningsforskningen. Ökonomi og Politik, Köpenhamn 1981

16. Esping, H: Förvaltningsrätt och samhällseffektivitet, Riksrevisionsverket 1983 (Dnr 1981:1230)

17. Vad vi menar med referensram kan uttryckas: ".....ger en översikt av vilka kategorier av variabler som kan förekomma i sociala förändringsprocesser och hur de kan inordnas i ett antagligt förlopp". Stjernqvist, P: Rättens roll i social förändring, Samarbetskommittén för långsiktsmotiverad forskning, Stockholm 1976

18. Wildawsky, A a.a.

19. Premfors, R: Genomförande och utvärdering av offentlig politik. Stockholms universitet, Statsv. inst. 1981 och Municio, I: Implementeringsforskning, Statsvetenskaplig tidskrift 1982:3

20. Hjern, B & Porter, D: Implementation structures; a new unit of administrative analysis, Organization Studies 1981:2

21. se Esping, H (1983) a.a., Premfors a.a. och Municio a.a.

22. Maxmanian, D & Sabatier, P (eds): Effective policy implementation, Mass. 1980

23. Lundberg, L: Från lag till arbetsmiljö, Liber 1982
24. Stjernqvist, P: Laws in the forests, Lund 1973
25. Simon, H: Administrative Behaviour, New York 1945

